

336.24
p 3 ju

OPINIONS LÉGALES
DE
JURISCONSULTES

RELATIVEMENT A LA TAXE DE 20% IMPOSÉE SUR
LES REVENUS DES

OFFICIERS PUBLICS

Par l'Acte 43 et 44 Victoria, ch. 19.

U. S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE
1880

3103HTOL1818
309.102-THA2

*Opinion de l'hon. Rodolphe Laflamme, C. R., relativement à la
taxe de 20% imposée sur les revenus des officiers publics.*

Plusieurs Régistrateurs ont été nommés antérieurement à l'année 1880 et leur commission porte à sa face les mots suivants, savoir : " Pour tenir et exercer telle charge et en jouir avec tous les droits, autorité, privilèges et *avantages* appartenant à la dite charge, et " avec obligation de demeurer " soit au chef-lieu ou à la distance d'icelui, tel que fixé par la loi.

En 1880, un statut fut passé par la Législature de Québec, 43-44 Victoria, chap. 19 ; par la 1^{ère} section de ce statut, il est déclaré : " Que tout officier public de " cette province qui est payé par honoraires devra, " avant le quinze janvier de chaque année, faire sous " serment et transmettre au Trésorier un rapport établissant le montant collectif de tels honoraires et " traitements et ses déboursés en détail durant les " douze mois expirants au 31 décembre précédent."

Par la section deuxième du même acte, il est déclaré que " tel officier devra transmettre, avec le rapport " mentionné, cinq par cent du montant collecté des " honoraires reçus par lui, si le montant est de \$1,000 " et s'il excède ce chiffre, un pourcentage additionnel " de un et demi par cent."

Par la section six, il est déclaré qu'"aucune personne ci-après mentionnée à une charge publique ne " recevra un traitement plus élevé que la somme de " \$3,000, nonobstant toute la loi, statut ou ordre en " conseil à ce contraire."

Ce statut fut amendé en 1881, par l'acte 44-45 Vict., chap. 13, en substituant à la section 2 du statut antérieur 43 et 44 Vict., ch. 19, une autre clause obligeant tel officier de transmettre avec le rapport mentionné dans la clause rappelée, 5% du montant des honoraires par lui perçus, etc.

Par un statut subséquent, la clause en dernier lieu ci-dessus mentionnée (statut 1882, 45 Vict. chap. 17),

l'acte antérieur 44-45 Vict. est révoqué et la section 2 de la 43-44 Vict. est remplacée par la clause suivante :

“ Tout tel officier devra transmettre au Trésorier de la province, avec le rapport mentionné dans la section précédente, 20% de la balance, au-dessus de mille piastres du montant net des honoraires recus par lui pour la période de temps ouverte par tel rapport, après déduction faite des dépenses nécessaires et indispensables du bureau, lesquelles dépenses ainsi déduites ne devront en aucun temps, pour les fins du présent acte, excéder un quart du montant total des honoraires reçus.”

“ Toute personne remplissant deux ou plusieurs charges, paiera le pourcentage ci-dessus mentionné sur la balance, au-dessus de mille piastres du montant collectif net des honoraires et les émoluments de toutes les charges ainsi remplies par lui.”

“ Lorsque deux ou plusieurs personnes remplissent conjointement une ou plusieurs charges, le pourcentage de 20% sera calculé sur la balance du montant net des honoraires et émoluments restant, déduction faite de mille piastres pour chacune de telles personnes.”

ON DEMANDE :

“ Si les dispositions de ce dernier acte s'appliquent aux officiers nommés avant leur promulgation et s'ils sont soumis à l'obligation de payer le montant de VINGT PAR CENT au-dessus de mille piastres du montant net des honoraires reçus par eux pour la période couverte par tel rapport, après déduction des dépenses nécessaires et indispensables du bureau ?”

RÉPONSE :

Par leur commission, les officiers nommés avant ce statut avaient incontestablement le droit de recevoir, comme émoluments de leur office, le montant entier des honoraires que la loi leur permettait d'exiger comme attribut de leur charge.

Il est difficile de concevoir que les législateurs aient

voulu réduire leur salaire sans une expression formelle à cet effet. Le statut de 1881, 44-45 Vict. ch. 14, ne révoque que la clause 2 du statut de 1880, 43-44 Vict., seulement, et le dernier statut ne révoque que le statut antérieur, LAISSANT SUBSISTER LES COMMISSIONS ANTÉRIEURES AVEC LES HONORAIRES QUI SONT ATTACHÉS A L'OFFICE ET QUI SONT CONCÉDÉS A L'OFFICIER COMME SES ÉMOLUMENTS.

Il me semble que pour priver l'officier d'une partie de son salaire et de ses émoluments, il faudrait une disposition formelle, expresse, pour les modifier ou les réduire et que dans l'absence d'une telle disposition le statut doit être considéré comme ne s'appliquant qu'aux officiers subséquemment nommés.

La section 6 du statut de 1880, 43-44 Vict., ch. 19 indique qu'à compter de la promulgation de ce statut aucun officier occupant une charge rémunérée par des émoluments, ne pourra réaliser un salaire de plus de \$3,000 par an et l'assujettissant au remboursement du pourcentage imposé par ce statut.

Cette interprétation sauvegardant les droits acquis, me paraît être l'interprétation équitable et légale qu'on doit donner à ce statut, pour éviter la rétroactivité toujours considérée comme odieuse en pareille matière.

MAXWELL, *Interpretation of Statutes* Page 192, says ;

" It is where the enactment would prejudicially affect vested rights or the legal character of past acts, that the presumption against a retrospective operation is strongest.

" Every statute which takes away or impairs vested rights acquired under existing laws or creates a new obligation or imposes a new duty or attaches a new disability in respect of transactions already past, must be presumed out of respect to the Legislature to be intended not to have a retrospective operation.

En assujettissant, au paiement de ce pourcentage, seulement ceux de ces officiers qui seraient nommés après la promulgation de ces statuts, on ne retranche rien aux conséquences de leurs dispositions et on évite d'appliquer la rétroactivité d'une loi, ce qui est toujours réputé odieux et qu'on ne peut justifier que par une expression formelle du législateur. Il est certain que

l'autorité souveraine a assuré, par la commission conférée à l'officier public, tous les émoluments alors appartenant à la charge, comme sa propriété et la rémunération de ses services, et le moins qu'on puisse exiger pour l'en priver en tout ou en partie, est que le législateur ou l'autorité compétente s'exprime d'une manière explicite quant à la modification de la concession, et je ne considère pas que ces statuts comprennent une rétraction formelle des privilèges octroyés aux concessionnaires.

(Signé) R. LAFLAMME, C.R.

Montréal, 13 décembre 1888.

II

Legal opinion of Hon. G. Irvine, Q.C., with reference to the annual tax of 20 upon the revenues of public officers.

My opinion has been called as to the effect of the recent Statutes imposing a tax on the Registrars of this Province, on those Registrars who have been appointed to the Office prior to the passing of these laws.

I am of opinion that laws of this nature, cannot be taken to be retroactive or to touch vested rights unless the express terms of the Statute unmistakeably conveys that idea which, in the present case is not done.

Therefore I entirely concur in the opinion of M. Laflamme enclosed herewith and entertain no doubt that these Statutes should not be considered as applying to the Registrars whose appointment dates previous to their coming into force.

(Signed) GEORGE IRVINE, Q.C.

III

L'HON. J. P. BLANCHET, C. R.

(Copie.)

Le Président de l'Association des Régistrateurs de la province de Québec, me pose la question suivante :

“ Les Régistrateurs nommés avant la passation de l'acte 43-44 Vict., ch. 19, sanctionné le 24 juillet 1880, peuvent-ils

refuser de payer la taxe ou pourcentage (actuellement 20 pour cent) imposé par le dit acte et par les actes qui l'amendent. savoir : 44-45 Vict., ch. 13 et 45 Vict., ch. 17 ; en d'autres termes, les statuts suscités affectent-ils les Régistrateurs en possession de leur office avant leur promulgation et sont-ils rétroactifs quand à eux ? ”

En étudiant notre législature sur le point soumis, je trouve un vieux statut de 1869, l'acte 32 Vict., ch. 25, dans lequel il est dit que dans le but de subvenir aux frais de l'inspection des bureaux d'enregistrement le lieutenant-gouverneur en conseil pourra, de temps à autre, ordonner qu'il soit prélevé un pourcentage sur les honoraires *perçus par tout Régistrateur*, sur les renouvellements d'hypothèques faits en vertu de l'article 2172 du code civil. Ce pourcentage ne devra pas excéder quinze pour cent sur les honoraires ainsi perçus et les Régistrateurs devront tous les trois mois rendre au trésorier de la province un compte fidèle et exact sous serment des honoraires ainsi perçus et verser le dit pourcentage entre ses mains.

Le pouvoir accordé au lieutenant-gouverneur par cette loi a été exercé ; un ordre en conseil a été adopté, communiqué aux Régistrateurs et le pourcentage fixé par icelui a été payé au trésorier par les Régistrateurs de la province sans contestation ni réclamations de leur part.

En 1880, la législature a adopté l'acte 43-44 Vict., ch. 19, qui dit :

SECTION 1.—Tout officier public de cette province, qui est payé par les honoraires, ou partie par honoraires et partie par traitement fixé, devra le ou avant le quinzième jour du mois de janvier, chaque année, faire sous serment, et transmettre au trésorier, un rapport établissant le montant collectif de tels honoraires et traitement et de ses déboursés en détail, durant les douze mois expirant le trente-unième jour de décembre précédent.

SECTION 2.—Tout tel officier devra transmettre au trésorier, avec les rapports mentionnés dans la section précédente, cinq par cent du montant collectif des honoraires reçus par lui, pour la période de temps couverte par chaque tel rapport, si le dit montant est de mille piastres, et si le dit excède mille piastres, alors un autre pourcentage additionnel sur tout le

montant, d'un demi par cent pour chaque cent piastres ou fraction de cent piastres, six par cent, si le montant est de douze cents piastres ou plus de onze cents piastres, et continuant ainsi à augmenter de telle manière que le pourcentage n'excèdera en aucun cas, trente per cent.

SECTION 3.—Tous les Régistrateurs soumis aux dispositions de la section 10 de l'acte de cette province, 32 Vict., ch. 25, devront comprendre, dans chacun de leurs dits rapports, un état du montant des honoraires, reçus par eux, sur le renouvellement d'enregistrement et transmettront en même temps au trésorier le pourcentage prescrit par un ordre en conseil quelconque actuellement en force, ou qui pourra plus tard être passé à ce propos ; et la section 11 du dit acte, 32 Vict., ch. 25, est abrogée par le présent acte ; mais le pourcentage mentionné dans les sections précédentes ne sera pas perçu sur ces honoraires.

SECTION 6.—Aucune personne, ci-après nommée à une charge publique dans cette province, ne recevra un traitement plus élevé que la somme de trois mille piastres, nonobstant toute loi, statuts ou ordres en conseil à ce contraires.

La loi de 1869 sus citée n'affecte qu'une faible partie des revenus des Régistrateurs, perçue seulement sur les renouvellements d'hypothèque, c'est-à-dire sur une portion temporaire de leur bénéfice et elle consacre ce pourcentage au perfectionnement du système cadastral et aux frais d'inspection des bureaux d'enregistrement. Celle de 1880 (amendée par les lois subséquentes déjà citées), affecte tous les revenus des Régistrateurs dérivant des honoraires reçus par eux, et leur impose l'obligation de payer au trésor 20 pour cent de la balance au-dessus de mille piastres du montant net de ces honoraires, toutes dépenses payées. Le montant de cette taxe n'est pas comme dans le premier cas, appliqué pour l'avantage des Régistrateurs, mais forme partie du revenu consolidé de la province pour le bien commun.

La plupart des Régistrateurs se sont soumis aux deux lois susdites, mais ils prétendent maintenant que la loi de 1880 ne peut affecter ceux d'entre eux qui ont été nommés avant sa passation.

“ Les lois, disent-ils, ne disposent que pour l'avenir. Elles n'ont pas d'effet rétroactif à moins de contenir une disposition expresse et formelle à cet effet. Ces

principes ne sont pas contestés. Donc les Régistrateurs nommés avant la loi de 1880 avaient des droits acquis à tous les honoraires de leur office, et aucune partie de ces droits ne peut leur être enlevée par le simple texte d'une loi postérieure à leur nomination, si large qu'il soit, s'il ne contient pas une disposition rétroactive expresse et formelle."

Il y a erreur sur ce point. La loi en question n'enlève pas aux Régistrateurs une partie de leurs honoraires ; elle ne leur conteste pas le droit de les percevoir et ne les prive conséquemment pas de droits acquis. Elle taxe le revenu total des Régistrateurs, ou plutôt elle prélève un impôt de 20 pour cent sur la balance au-dessus de mille piastres de ce revenu.

Cette taxe est-elle légalement imposée ? C'est une grave question dont la solution exigerait une longue étude. " La législature a le droit d'imposer la *taxe directe* dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux."

Or, la taxe en question est une taxe directe, il n'y a pas de doute sur ce point. Mais la législature avait-elle le droit de l'imposer comme elle l'a fait sur une partie des officiers publics, ceux payés par honoraires ou partie par honoraires et partie par traitement, c'est-à-dire l'infime minorité, après avoir déclaré que l'acte en question affectait les officiers publics de la province, c'est-à-dire tous les employés du gouvernement ? Avait-elle le droit de distinguer de plus entre ceux qui sont payés par honoraires et ceux qui sont payés partie par honoraires et partie par traitement et d'imposer cette taxe seulement sur la partie du salaire représentée par des honoraires laissant ceux qui reçoivent une partie de leur salaire par traitement dans une position meilleure ? Je ne le crois pas. Je suis d'opinion que cette taxe est illégale et qu'elle est imposée contrairement aux principes (reconnus en matière d'impôt et de droit commun), qui veulent qu'une taxe soit générale et égale pour tous ceux qui en sont frappés. Je ne trouve aucun de ces caractères essentiels dans la

taxe susmentionnée et je suis convaincu que le statut en question ne pourrait être maintenu s'il était attaqué devant nos cours de justice.

(Signé)

J. P. BLANCHET, C. R.

Québec, 22 mars 1889.

IV

TH. CHASE-CASGRAIN, C. R.

(Copie, Sténographie).

CASGRAIN, ANGERS ET LAVERY,
Avocats, &c., Advocates, &c.,
105 Côte de la Montagne

TH. CHASE-CASGRAIN, Q. C. LL. D.,
C. P. ANGERS, LL. B., J. I. LAVERY, LL. B.,

Québec, 26 mars 1889.

L. N. CARRIER, ECR., Régistrateur, Lévis.

Cher Monsieur,

« J'ai examiné avec beaucoup de soin la question que vous m'avez posée, savoir : Si les Régistrateurs nommés lorsque l'acte 43 et 44 Vict., c. 19 était en force, sont obligés de payer le pourcentage édicté par l'acte 45 Vict., c. 17, sec. 2, telle que reproduite à l'article 1213 des statuts refondus de Québec.

La loi de 1882 a-t-elle un effet rétroactif, de manière à forcer les Régistrateurs nommés en vertu d'une autre loi à payer un pourcentage qu'ils ne pouvaient prévoir lorsqu'ils ont accepté la charge ?

Vous avez été nommé par une commission sous le grand sceau (et quand je parle de vous, je parle de tous ceux qui sont dans le même cas que vous), avec certains privilèges, droits et immunités, lesquels dès ce moment sont devenus votre propriété et le demeureront tant que vous resterez Régistrateur. Je suis d'avis que par une *disposition expresse* de la loi, la législature pourrait vous enlever tout ou partie de ces privilèges, etc., parce que la législature a le pouvoir de commettre

une injustice. Mais, d'un autre côté, on ne peut pas interpréter une loi de manière à dire qu'elle régit le passé à moins que l'intention du législateur ne soit clairement exprimée en ce sens. Dans l'espèce, par l'acte 45 Vict. ch. 17, le législateur n'a pas manifesté son intention que les anciens officiers publics fussent dépouillés d'une partie de leurs honoraires ou que ceux-ci fussent diminués en aucune manière. J'en conclus donc que l'acte 45 Vict., ch. 17 sec. 2, telle que reproduite à l'article 1213 des statuts refondus de Québec, ne vous affecte pas et que vous restez sous l'empire de l'acte 43 et 44 Victoria, qui était seul en force lors de votre nomination.

L'article sus-cité des statuts refondus de Québec pourrait peut-être soulever plus de difficulté d'interprétation parce qu'il dit : " Sauf quant au shérif, etc.,..., du district de Montmagny..... auquel le présent article ne s'applique pas..... tout tel officier, etc.," mais il ne faut pas oublier la section 7 du chapitre 5 de l'acte 50 Victoria, qui dit : " L'abrogation de ces actes et parties d'actes (*id est*, les actes refondus dans les statuts refondus de Québec) n'invalidera pas : C. Les actes, contrats, droits..... privilèges, charges..... habilités, immunités, matières ou choses, faits accomplis, acquis, établis ou existants à l'époque de telle abrogation."

Je me range donc à l'avis de MM. Laflamme et Irvine que j'ai lu avec intérêt et avantage.

Votre tout dévoué,

(Signé)

TH. CHASE-CASGRAIN, C. R.

V

AMYOT, PELLETIER ET FONTAINE.

(Copie.)

Québec, 22 mars, 1889.

L. N. CARRIER, Ecr., Président de l'Association des Régistrateurs, Lévis.

Cher Monsieur,

Nous avons longuement étudié la question à nous posée par l'Association des Régistrateurs de la province de Québec, dont vous êtes le Président.

Nous sommes d'opinion que l'acte de 1880, 43-44 Vict., chap. 19, ainsi que ses amendements, 44-45 Vict. ch. 13, et 45 Vict., ch. 17, n'ayant pas d'effet rétroactif, le dit acte et ses amendements ne peuvent affecter en aucune façon ni s'appliquer aux officiers publics nommés avant l'adoption de cette loi :—que ces officiers ont des droits acquis ; que conséquemment le gouvernement n'a pas le droit de réclamer de tels officiers le pourcentage ou la taxe imposée par cette loi.

Vos dévoués,

(Signé)

AMYOT, PELLETTIER & FONTAINE.

1880-1881
1881-1882

